

# 解决养老保险转轨成本 实现个人账户“实账”运行

陈 工, 谢贞发

(厦门大学 财政金融系, 福建 厦门 361005)

**摘 要:** 要实现我国养老保险的可持续发展, 首先要解决好转轨成本问题, 实现个人账户的“实账”运行。分析目前我国政府化解转轨成本的做法及政策效果, 从主客观两方面探讨我国转轨成本恶化的原因, 提出化解转轨成本、实现个人账户“实账”运行的一些建议。

**关 键 词:** 养老保险; 转轨成本; 个人账户

**中图分类号:** F840.67 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-0892 (2002) 10-0028-04

我国在 1997 年将现收现付制养老保险体制改为“统账结合”的部分积累制, 但从这几年转轨的实际运行来看, 我国的养老保险体制改革仍没有脱离现收现付制。主要原因在于我国没有解决好转轨成本, 使个人账户“空账”运行, 没有资金积累。由于养老金支付困难, 个人缴费部分也被侵蚀, 从而使个人账户“空账”有扩大的趋势, 导致养老保险基金非但没有积累, 反而缺口增大。1998 年全国养老保险基金收支首次出现赤字, 缺口 53 亿元, 1999 年缺口猛增至 150 亿元, 2000 年缺口再增至 357 亿元。养老基金缺口在全国已具有普遍性, 1999 年全国有 1/3 的省份出现养老基金收不抵支, 2000 年全国又有 19 个省出现亏空, 养老基金库存结余进一步减少。<sup>[1]</sup>

如果不解决好转轨成本问题, 个人账户就很难从目前的“空账”转为实账; 而如果“空账”问题不解决, 现有体制在实质上就仍然是现收现付制, 它所改变的只是从以往由企业支付退休人员的养老金改为由社会 (比如说, 从县级统筹逐步向省级统筹过渡) 来支付养老金。它解决的只是传统的现收现付制与市场化改革的矛盾 (如企业负担不均、职工无法流动的问题), 却没有解决现收现付体制更为致命的问题——支付危机, 只是推迟了支付危机发生的时间。<sup>[2]</sup>

## 一、政府解决养老保险转轨成本的做法及效果

### (一) 政府解决养老保险转轨成本的做法

迄今为止, 政府已尝试着使用多种组合来减少隐性养老金债务和支付转轨成本, 主要有: (1) 提高缴费率。保持缴费率为 13%、替代率为 20% 的小规模现收现付支柱 (国务院 1997 年 26 号文件)。缴费的约 4% 被用于转轨目的。(2) 在社会统筹基金无法满足需要时, 先挪用个人账户基金, 以后再逐步解决这块缺口。(3) 政府没有削减养老金, 而是希望扩大养老金覆盖范围来提供一些额外的资金。(4) 通过国有股减持等手段变现一部分国有资产, 充实养老保险基金。

### (二) 效果分析

1. 高缴费率的结果。通过提高缴费率来消除转轨成本是负面影响最大的一种做法。第一, 造成“高费率、低收入”的恶性循环。新体制设计了相当高的费率以完成转轨计划, 然而, 高费率影响了人们加入新体制的动力和缴费的积极性。其结果必然是以“高费率”开始, 以“低收入”终结。由于现行养老保险体制中的绝大多数是国有企业, 它们中的许多处于亏损状态, 无力缴纳保险费, 导致保费收入减少, 社会保障机构不得不提高缴费率。而一些效益好的企业也觉得负担过重而无法支付, 由此形成欠款, 社会保障机构只好再次提高费率, 从而导致一种恶性循环。据报道, 目前绝大多数地区企业缴费占工资总额的比重都已超过国务院 (1997) 26 号文件规定的 20% 的比例, 不少地方已近 30%。<sup>[2]</sup> 第二, 高费率还将导致劳动力的非正式雇佣。其动因是雇主希望减

收稿日期: 2002-06-03

作者简介: 陈工 (1958-), 男, 广东澄海人, 厦门大学教授, 经济学博士, 博士生导师, 主要从事财政理论与政策、财政管理研究; 谢贞发 (1976-), 男, 福建邵武人, 厦门大学博士生, 主要从事财政理论与政策研究。

少其工资性支出 (因为如果是非正式雇佣, 雇主可以不支付雇员养老保险费等), 这将大大降低劳动生产率。有资料显示, 15%的工薪税就将引起 30%的劳动力的非正式雇佣, 由此每年将降低 1%的国内生产总值。<sup>[2]</sup> 第三, 鼓励提前退休。由于我国养老保险的高替代率和高缴费率, 鼓励了有些企业特别是困难企业的职工想尽办法提前退休, 造成退休人数剧增, 养老金支出剧增。根据对上海、广东、山东等 13 个省 (直辖市、自治区) 的调查, 在 1995-1997 年的 3 年里, 用于支付提前退休的养老金总额分别是 3.3 亿元、6.6 亿元、8.9 亿元, 分别占各年退休总费用的 16.5%、26.2%和 27.7%。<sup>[3]</sup>

2. 个人账户的“空账”运行和提高覆盖面的结果。由于高缴费率和个人账户的“空账”运行, 已经阻止了其他企业和个人加入养老保险体制的积极性, 也使提高覆盖面的政策让人有种政府“圈钱”、让“新人”替政府还历史欠账的嫌疑, 从而使提高覆盖面的政策无法有效实施。高费率和“空账”运行使目前许多处在养老保险体制外的非国有企业“望而生畏”, 从而以各种理由推迟进入养老保险体制, 这无疑减少了保费收入来源。以广东省为例, 1997 年 7 月 1 日广州市出台《私营、个体企业入保条例》后, 只是第一个月有 3000 多人入保, 此后再无人加入, 原因是费率太高。广州市国有企业的缴费率过去是 31%, 而个体户认为如果自己养自己, 15%-16%的费率就足够了。<sup>[2]</sup>

3. 减持国有股, 增加社保基金。本来通过减持国有股以增加社保基金是各方都接受的方案, 但是这里涉及一个政府是否与民争利和落入“圈钱”陷阱的问题, 由于政府政策制定的不当, 使这一政策最终“走样”, 对我国股市造成极大的冲击, 影响了投资者的信心。

总之, 政府这些政策和措施的实施效果都不尽理想, 而且还在一定程度上加重了这一问题。这些方法都未能提供足够的资金来支付转轨成本。1998 年, 22 个省级养老金统筹出现 42 亿元的赤字, 1999 年中央政府不得不介入, 为 25 个省提供支付养老金的资金。<sup>[4]</sup> 因此, 我们必须对这些措施进行反思。

## 二、我国养老保险体制转轨成本恶化的原因分析

转轨成本的形成主要是由于我国的养老保险体制从以前的现收现付制转向现行的“统账结合”式混合型养老保险体制所产生的。这是转轨的必然结果, 因此不是本文分析的重点, 我们这里要分析的主要是我国转轨成本恶化的原因 (即“空账”形成和扩大的原因)。但是必须明确一点, 即转轨成本的形成与“空账”的形成是相关联的。

我国养老保险转轨成本恶化 (即“空账”问题日益严重) 的原因可分为客观和主观两个方面, 但主要还是由主观原因造成的。

### 1. 客观原因。

第一, 老龄人口的数额增长超过政府的预计, 职工的赡养率上升, 导致当期养老金支付增加。我国退休人员与在职人员的比例 20 世纪 50 年代为 1:400, 1978 年为 1:30, 1980 年为 1:12.8, 1985 年为 1:7.5, 1990 年为 1:6.1, 1995 年为 1:4.8, 1997 年为 1:4.4。从中可以看到我国职工的赡养率上升很快, 使养老金支出迅速扩大, 导致部分养老金收不抵支。

第二, 养老保险费的认缴率低, 导致收入下降。主要是由于缴费率太高, 给企业造成很大的负担, 企业缴费的积极性不高。我国现行的养老保险体制一般只覆盖国有企业和集体企业, 但这些企业由于历史原因形成职工养老负担重, 企业不堪重负, 并且在当前养老保险缴费高且不稳定的情况下, 由于对未来没有稳定的预期和担心加入这种制度会减弱竞争力, 非国有企业不愿意参加, 国有企业拒绝缴费的现象也不断增多。如果覆盖率太低又使保险制度没有规模效益, 不能分担风险, 也不能起到维护社会稳定的作用。

### 2. 主观原因。

第一, 政府在制度设计之初对养老保险体制转轨成本的补偿问题认识不足, 没有采取有效的措施解决转轨成本, 而是指望通过提高缴费率来消化这块转轨成本。

《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》(1995 年 3 月 1 日) (国发 [1995] 6 号) 附件一中规定: “建立基本养老保险社会统筹基金。企业缴纳的养老保险费的一部分进入社会统筹基金。原有离退休人员的养老金、改革时已有一定工龄的职工离退休后的部分养老金、寿命长和收入低的职工的部分养老金, 以及根据在职职工工资增长调整养老金水平所需资金, 按规定从社会统筹基金中支付。”从这一点可以看出, 我国的转轨成本是由筹集的社会统筹基金来解决的。而这部分统筹基金则是通过提高企业的缴费率进行筹集的。但是, 由于当期应支付的转轨成本很大, 单靠提高企业的缴费率无法满足需要, 这就导致社会统筹账户出现赤字, 为政府挪用个人账户基金提供了动因。而我国社会统筹账户和个人账户的“统一”管理方式, 又为挪用基金提供了条件, 这就必然出现个人账户的“空账”运行。

第二, 养老保险体制设计的制度漏洞。养老金制度的收入再分配和储蓄这两个基本功能可以用不同的制度兼顾, 但是却不能用同一个制度兼容, 而现行制度却恰

恰是把养老金制度的再分配功能和储蓄功能兼容在同一个制度中。即,在同一制度中,存在一部分不缴费或少缴费的受益者(“老人”和“中人”),其受益是直接来自于缴费者中的“新人”和“中人”。这就等于给缴费者提供了一个不缴费的逆向激励。另一方面,现行基本养老保险制度中的个人账户存在着“所有者缺位”或“所有者悬空”<sup>④</sup>的缺陷,并非真正的或完全意义上的基金。上述两点是现行基本养老保险制度的主要缺陷,它们的存在使被保者逃避缴费,使尚未被这一制度所覆盖的社会劳动者选择不加入,这是一种从纯经济学意义上的理性选择。<sup>⑤</sup>从理论上说,社会统筹基金和个人账户基金有各自独立的用途和相应的处理方式。但是我国在进行养老保险转轨时的制度设计时,却忽视了这两个账户的差别,将两个账户混合管理,这一方面为政府挪用个人账户资金提供了便利(比如在养老保险基金有所积累的情况下,养老保险基金往往被用于解决经济改革过程中出现的问题,如用提前退休的办法来安置下岗职工。财政部组织的养老失业保险基金检查发现,各地挪用、挤占社会保险基金的现象十分严重),另一方面也使个人账户基金的保值增值目标无法实现,失去了积累制的优势,从而使我国的混合式养老保险体制最终仍陷于现收现付体制中,弱化了新体制的吸引力。

第三,没有资金保证的养老金支付额很大。我国在计划经济时期实行的对国有企业职工养老全包的体制虽然经过改革发生了变化,但是政府为了维持政策的延续性和“义理性”<sup>⑥</sup>,仍然维持了较高的养老保险水平,且政府的“义理性”使其必须维护职工养老的生活水平逐步提高,以使其分享社会发展的成果,这也提高了养老保险的替代率,使得养老金支出大于统筹收入,形成没有资金保证的承诺,从而引发挪用个人账户基金的现象。这也说明政府在设计养老保险制度之初,往往是出于政治上的考虑,而没有考虑长远的难处。这也是形成养老保险收不抵支的一个重要原因。

第四,其它政策的制定与养老保险体制改革相冲突,也是加剧转轨成本恶化的重要政策因素。减少养老金的支付额(即降低替代率)、推迟退休年龄等是被实践证明的减少转轨成本的措施。但是,近几年来由于经济发展速度下降,为了刺激经济,我国政府提出扩大内需的积极财政政策,其中措施之一便是增加居民的消费,而增加居民消费所采取的一个措施便是增加发放养老金。这不仅增加了养老金的支出,而且由于养老金的发放具有刚性,使这种高替代率会持续很长一段时间。例如,国务院决定从 1999 年下半年开始大幅度提高城镇离退休职

工的离退休金。这一措施对扩大内需可能有一定的推动作用,但会使不少城市的养老基金产生年度财政赤字的时间提前到来。<sup>⑦</sup>同时,为了实现体制改革,行政机关必须机构改革,国有企业必须减员增效,但为了减少社会动荡,其中一个缓解之道便是提早退休。而这又与减少转轨成本的措施相反,导致养老金短期支出剧增,养老保险赤字更为严重。

从以上分析可以看出,由于客观环境和主观意愿等原因,我国的制度设计和许多政策的某些调整非但没有缓解转轨成本的减少,反而增加了养老金的支出。因此可以说,我国养老保险的收不抵支带有极强的政策性。

### 三、解决转轨成本,实现个人账户“实账”运行的思路

通过对转轨成本恶化的原因分析,笔者提出以下解决思路:

第一,政府必须正确认识养老保险体制转轨问题,并确实承担起解决转轨成本的责任。我们知道,任何制度的变革都要支付一定的成本,养老保险改革当然也不例外,问题是应由谁来承担改革的成本和如何尽可能地减少这个成本,并使改革顺利进行。过渡经济学理论<sup>⑧</sup>揭示,在转轨过程中,要实现顺利的改革,必须具备两个条件:(1)这种改革对利益各方都有好处;(2)即使对一方产生损害,由于有另一方(如中央政府)承担这一损失,因而不会引起利益冲突。养老保险制度改革必须承认和保护存量的利益分配格局。由于历史的原因,过去的国有企业职工没有相应的社会保障资金积累,社会保障制度的转轨成本现在由政府负责是合理的。在养老保险制度转轨过程中,政府要注重保护“老人”和“中人”的利益,对他们的转轨损失进行合理的补偿,承担起由于历史原因形成的我国特殊的养老保险体制的转轨成本。

第二,将社会统筹账户和个人账户分开管理,遏制“空账”的扩大。社会统筹账户和个人账户有各自不同的目标和管理要求,如果将两者“统一”管理,一方面无法遏制个人账户被侵蚀,另一方面也使个人账户失去基金制的意义。因此,非常有必要将两者分开管理。对于社会统筹部分实行现收现付制,而对于个人账户部分实行严格的积累制。在这种体制下,养老保险基金的负债至多只能发生在社会统筹部分,个人账户中的积累只能用于投资组合,政府养老保险管理机构无权挪用。这样至少可以将养老基金的漏洞控制在社会统筹的范围之内,而不会延及个人账户部分。在基本养老保险制度中,必须首先切断“空账”的传导机制,将其隔离起来单独处理。



第三,可以考虑采取有条件的定额给付制来降低社会统筹账户养老金的给付额。由于现代社会收入差距比较大,不同的人所拥有的养老金不一样,而养老保险体制的一个重要功能是一定程度上的再分配。所以,如果采用无差别的社会统筹支付,会使这一功能削弱。我们可以借鉴澳大利亚的养老金支付方式,这样一方面可以体现再分配功能,另一方面也可以减少养老金的支付额。澳大利亚的做法<sup>[7]</sup>是:若员工退休后还有其它收入来源(包括工资、储蓄、投资收入和第二层次养老金等),则其它收入每增加1000澳元,政府养老金就相应扣减400澳元,如其它收入年均达2.5万澳元,退休人员就不能再领取政府养老金。对房产、珠宝首饰等个人财产也要进行调查,超过一定价值的,也要扣减政府养老金。财产收入每超过1000澳元,政府养老金就要减发40澳元。政府养老金每两周发放一次,领取人的财产和其它收入发生变化的要随时申报。经过这种调节方法可使政府养老金集中用于那些需要帮助的人,这实质上是对无收入或低收入且没有其它方法维持退休生活的老年人的救济和养老保障。1986年澳大利亚养老金制度进行改革时,有70%和15%的退休人员分别领取了全额或部分的政府养老金,目前约有2/3的退休人员享受这一待遇,预计到2050年将减至1/3。我国可以借鉴他们的做法,在支付社会统筹部分养老金时,结合个人收入及财产记录来确定这部分的养老金支付额。可能现在环境下这一做法还无法实行,因为我国的收入记录还不健全,但是随着我国个人信用制度的完善,相信政府对个人收入的情况能够有个比较清楚的了解,因此这个建议可以作为以后时机成熟时执行。

第四,合理地、多渠道地筹集转轨资金。筹集转轨资金应由政府承担主要责任,但政府不能通过增加税收来筹集资金。因为转轨成本的形成有其历史原因,所以主要还是要通过国家的国有资产变现来筹集这部分资金。有一点必须明确:政府变现国有资产可以通过更加合理的、长远的方式,不能以筹集社保基金的名义与民争利,间接地将责任转嫁给广大居民(主要是股民)。对于其它的筹资方式(如新增税收及调整财政支出结构的节余部分、政府发行特种债券的收入、其它收入,包括发行彩票等),本质上都是将转轨成本由现代人承担多一点还是由后代人承担多一点的问题,正如Peter Diamond所说的:“代际间受益和税收分配存在很多变化。其中第一

位的问题是:我们是要将更大的负担分配给将来一代还是将更大的负担分配给现在的一代,对此并没有一个一般性的理论答案。”<sup>[8]</sup>如何通过这些渠道筹集部分资金,则要视客观形势而定。比如,如果政府有财政剩余和能够通过改革支出结构来增加社保基金的支出,这自然最好;如果以国债筹集部分资金对社会经济的负面影响较小,那么,发行国债就是一个较好的渠道;对于彩票,随着人们收入水平的不断提高,应积极利用该渠道来筹集转轨资金。

注释:

①李绍光认为养老保险个人账户的所有权应属于个人,所以个人账户的所有者应是缴纳养老金的人。但是现行体制并未承认这一点,而是由政府履行了所有者功能,造成“所有者缺位”或“所有者悬空”。

②“义理性”是指政府为了获得人民的支持,在道义上需要履行的义务。

③过渡经济学是探讨从一种制度过渡到另一种制度的道路选择、转轨成本问题等的边缘经济学。其重要主张是:要实现转轨的顺利进行,必须使传统制度下既得利益者在转轨中所受损失不太大或得到一定的补偿,从而减少制度转轨的阻力。

参考文献:

- [1] 课题组. 中国养老保险基金测算与管理. 中国财政报, 2001-7-27.
- [2] 孙祁祥. “空账”与转轨成本——中国养老保险体制改革的效应分析[J]. 经济研究, 2001, (5).
- [3] 李明镇. 历史欠债怎么来还? [J]. 人口研究, 2001, (3).
- [4] 王燕, 徐滇庆, 王直, 翟凡. 中国养老金隐性债务、转轨成本、改革方式及其影响——可计算一般均衡分析[J]. 经济研究, 2001, (5).
- [5] 李绍光. 养老保险的困境与出路[J]. 经济社会体制比较, 2000, (3).
- [6] 左学金. 面临人口老龄化的中国养老保障: 挑战与政策选择[J]. 中国人口科学, 2001, (3).
- [7] 王治超. 澳大利亚养老金体系的发展概况[J]. 保险研究, 2001, (7).
- [8] Peter Diamond. Towards an optimal social security design. 2001.

责任编辑: 谭安华